

המבקשים : אדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע.ר.)
(ע.ר. 3-786-017-58)

מרכז השל- המרכז הישראלי לחשיבה ומנהיגות סביבתית (ע.ר.)
(ע.ר. 580237097)

חיים וסביבה- ארגון גג של שוחרי איכות החיים והסביבה (ע.ר.)
(ע.ר. 580138121)

כולם ע"י עו"ד דנה טבצ'ניק ו/או עו"ד עמית ברכה
ו/או עו"ד אלי בן ארי ו/או עו"ד אסף רוזנבלום
ו/או עו"ד קרן הלפרן ו/או עו"ד נעמה הלר ו/או עו"ד שלי לב
רח' יהודה הלוי 48, תל אביב, 61000
טל': 03-5669939 ; פקס: 03-5669940

בעניין

העותרת : חממה קהילתית טירת כרמל בע"מ (ח.פ. 513968909)
ע"י ב"כ עוה"ד נ. גלנטי (מ.ר. 16985) ו/או ב. סודרי ו/או
פ. רנד ו/או נסלי טל ו/או רתם לבנון ו/או יהונתן גינת
משד' בן גוריון 6 (בנין הסיטי סנטר) חיפה 35414
טל': 04-8555494 ; פקס: 04-8555252

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אמיר פז-פוקס ו/או נטע נדיב
מהקליניקה לצדק חברתי בקריה האקדמית אונו
מרח' צה"ל 106, קרית אונו
טל': 03-5311817 ; פקס: 03-6351820

- נגד -

המשיבים : 1. משרד הפנים
באמצעות פרקליטות המדינה
רח' צאלח א-דין 29, ירושלים

2. עיריית טירת הכרמל

בקשת הצטרפות לבג"צ 1465/11 במעמד של "ידיד בית המשפט"

(Amicus Curiae)

בית המשפט הגבוה לצדק מתבקש להתיר לאדם טבע ודין- אגודה ישראלית להגנת הסביבה (ע.ר.), מרכז השל- המרכז הישראלי לחשיבה ומנהיגות סביבתית (ע.ר.) וחיים וסביבה- ארגון גג של שוחרי איכות החיים והסביבה (ע.ר.) (להלן- "המבקשים") להצטרף כידיד בית המשפט לעתירה, ולאפשר לה להגיש את תשובתה לעתירה. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להזמין את המבקשים לדיון שיתקיים בעתירה ביום 28.4.2011.

ואלה נימוקי הבקשה:

מסגרת העתירה

1. העותרת היא ארגון ציבורי קהילתי אשר הוקם מתוך מטרה לחולל שינוי משמעותי וארוך טווח בטירת הכרמל. פעילות העותרת מתבטאת בפיתוח פרויקטים קהילתיים רבים, ביניהם גם פעילות עסקית למען הזרמת משאבים לתוך הקהילה ושימושם להמשך פיתוח הקהילה. העצמת הקהילה נעשית, בין היתר, על ידי פיתוח משאבי ציבור, המשמש את ציבור קהילת טירת הכרמל על ידי התושבים. פעילותה זו של העותרת תורמת לקהילה, הן במובן הכלכלי והן במובן חברתי-חינוכי בכך שהיא יוצרת פעילות קהילתית תוך כדי שיתוף אקטיבי של תושבי הקהילה.
2. העותרת, כחלק מפעילותה, ניסתה לפתח פרויקט קהילתי חדש, אשר נדון בעתירה זו, המשלב בתוכו שימוש במשאבי הציבור של הקהילה ופיתוחם, והשאת הרווחים בחזרה לקהילה, ובכך העצמת הקהילה מהפן החברתי – כלכלי.
3. עיריית טירת הכרמל (המשיבה 2) ביקשה להקים מתקנים פוטו-וולטאיים (מתקנים סולאריים) על גגות מבני הציבור שבתחום שיפוטה. לשם כך, פרסמה מכרז שתכליתו מתן הרשאה לעשות שימוש בגגות של מבני ציבור, על מנת להקים ולהפעיל עליהם מתקנים סולאריים קטנים (דהיינו, בהספק של עד 50KW).
4. המשיבה 2 קבעה, כי רשאים לגשת למכרז עמותות ציבוריות הפועלות ללא כוונת רווח או תאגידים ללא כוונת רווח אשר יפעלו למימון ופיתוח פרויקטים קהילתיים בטירת הכרמל (להלן: "המכרז"). כך שלמעשה, המשיבה 2 תזכה בדמי השכירות והזוכה במכרז ישתמש ברווחיו למען פרויקטים קהילתיים. כמו כן, המכרז קבע, מעבר לדמי השימוש, כי יש להציע סכום נוסף אשר ייועד לפרויקטים קהילתיים.
5. החממה הקהילתית טירת הכרמל (העותרת) זכתה במכרז. על פי המכרז העותרת תחויב לשלם לעירייה סך של 750 ₪ על השימוש במבני הגגות הציבוריים וסך של 1300 ₪ לחשבון משותף של העירייה ושל הקרן למען פרויקטים קהילתיים. מעבר לסכומים אלו, רווחי העותרת יועדו אף הם, מעצם היותה חברה עסקית חברתית, לפרויקטים קהילתיים. זכייתה של העותרת אושרה על ידי מועצת העיר ונכרת חוזה מתאים בינה ובין המשיבה 2. ואולם, כאשר פנתה המשיבה 2 למשרד הפנים (המשיב 1) לקבלת אישור המכרז וההסכם שנכרת עם העותרת, כמתחייב מסעיף 188 לפקודת העיריות, נתקלה המשיבה 2 בסירוב וההסכם עם העותרת לא אושר.
6. על פי תגובת משרד הפנים אשר הוגשה לכבוד בית משפט, ביום 29.3.11, סירובו של המשיב 1 נבע מכך כי בראייתו, העירייה יכלה להשיג סכום רב יותר על שימוש במבני הגגות, שכן על פי הערכת השמאי של העירייה הסכום הראוי עומד על סך של 1000 ₪, כלומר המדובר בהפרש של 250 ₪ בלבד. עוד גורס משרד הפנים, כי הסכום אשר הוצע בידי העותרת לפרויקטים קהילתיים, צריך להיות כפוף להחלטת העירייה בלבד ולכללים החלים עליה. למיטב הבנתנו, לולא היה תנאי במכרז להעברת סכום לקרן משותפת של העירייה והעותרת למען פיתוח

פרויקטים קהילתיים, וכי מלוא הרווחים של העותרת היו נותרים בידה, נימוקו של משרד הפנים בדבר העברת סמכות ושיקול הדעת של העירייה לגוף חיצוני היה מרוקן מתוכן, וכל טענותיו היו נשענות על ההפרש בין הסכום שהציעה העותרת לשימוש בגגות הציבוריים לבין קביעת השמאי של העירייה- כלומר על סך של 250 שקלים. בצער, נראה כי משרד הפנים מחשב באופן אריתמטי צר בעודו מחליט על אישור המכרז ולא מכליל את היתרונות וההשלכות המוסריות, חברתיות ואף הכלכליות החלות על ההסכם שנכרת בין העותרת לעירייה. המבקשים סבורים, כי האומדן הכלכלי של השלכות אלה ללא ספק עולה על החישוב הצר של 250 שקלים.

7. המשיב 1 אף מתנגד לייעוד המכרז לארגונים וחברות שלא למטרות רווח הבאות לקדם מטרות קהילתיות ומדיניות חברתית-כלכלית. התנגדותו זו של המשיב 1 ניתנה ללא כל ביסוס משפטי האוסר על רשות העירייה לייעד את השימוש במשאבי הציבור למטרות חברתיות.

8. יצויין, במהלך הזמן שחלף מהגשת העתירה הנדונה ומתוך חשש של המשיבה 2 כי המכסות הקיימות להקמת פאנלים סולאריים על גגות יאזלו, קיימה המשיבה 2 מכרז נוסף אשר נסגר ביום 11.4.11 (להלן: "המכרז השני"). תנאיו של המכרז השני שונים מהמכרז הראשון בכך שכל חברה, בין אם חברה פרטית ובין אם ללא מטרת רווח, יכלה לגשת למכרז השני ובתנאי שהרווחים (ההכנסות בניכוי דמי השימוש שניתנים לעירייה) יוקצו לפרויקטים קהילתיים בלבד. העותרת ניגשה למכרז השני ואולם, טרם ידוע למבקשים תוצאות המכרז השני.

9. הבקשה הנדונה מתייחסת כאמור לתגובת המשיב 1 ולהשלכות סירובו לאשר את המכרז הראשון והחשש שיסרב אף למכרז השני מאותם הטעמים אשר פורטו בתגובתו זו.

10. תגובתו של המשיב 1 וסירובו לאשר את ההסכם שנכרת בין העותרת לבין המשיבה 2, מהווה עמדה המשרישה מדיניות הפוגעת בפיתוח יוזמות עסקיות חברתיות ומקבעת את המציאות הכלכלית בו אנו נמצאים, אשר בה חברות פרטיות בעלות מטרות כלכליות טהורות עליונות על חברות עסקיות בעלות מטרות כלכליות וחברתיות. לדעת המבקשים, חברות עסקיות אשר מטרתן פיתוח והעצמה כלכלית של הקהילה צריכות להיות עדיפות על פני חברות עסקיות כלכליות טהורות. עוד גורסים המבקשים, כי מדיניות השוקלת שיקולים כלכליים טהורים ללא הסתכלות רחבה על היתרונות החברתיות, סוציאליות, מוסריות, חינוכיות ואף כלכליות היא מדיניות שגויה השייכת לחשיבת העבר ולא לחשיבת העתיד, הכל כפי שיפורט להלן. זאת ועוד, אף מן הבחינה הכלכלית, במידה ושוקלים את התועלות החיצוניות הגלומות בפיתוח קהילתי ופיתוח יוזמות עסקיות חברתיות, מחקרים רבים מוכיחים כי התועלת הכלכלית גדולה יותר.

11. תגובתו זו של המשיב 1 עלולה לטרפד יוזמה רחבה יותר. מדיניות הממשלה בדבר פיתוח אנרגיות מתחדשות פותחת פתח לרשויות מקומיות להשתמש בגגות ציבוריים לשם הקמת פאנלים סולאריים והשאת רווחים ממכירת החשמל. העותרת מנסה לנתב מדיניות זו לשם פיתוח משאבי הקהילה, חיזוק רשויות חלשות, צמצום פערים בחברה, מלחמה בריכוזיות במשק וכדומה. השלכות החלטתו של המשיב 1 יטרפדו אם כך את האפשרות של רשויות

מקומיות חלשות שאין ביכולתן להקים פאנלים סולאריים מטעמים תקציביים להקצות את הנכס הציבורי באופן שיאפשר לקהילה ליהנות משימוש.

12. בשל ההשלכות הרחבות וההיבטים העקרוניים העולים מתגובת המשיב 1 לעתירה, יתבקש כבוד בית המשפט לאפשר למבקשים, שהנם ארגונים ציבוריים בעלי ידע וניסיון בתחום הפיתוח הסביבתי, פיתוח חברתי ובדגש על הנושא הנדון, פיתוח עסקים חברתיים-קהילתיים והדין החל במדינות העולם המפותחות, ההכרה ההולכת וגוברת בנושא זה, הן בעולם והן בארץ וכן הצורך בתמרוץ ותעדוף פיתוח יוזמות עסקיות-חברתיות וקביעת קריטריונים והוראות בדין, להציג את עמדתם כמפורט להלן.

מוסד "ידיד בית המשפט" - המסגרת הנורמטיבית

13. המעמד הייחודי של "ידיד בית המשפט" (Amicus Curiae) קשור בתרומתו של מי שאינו צד ישיר לסכסוך להליך, בין אם לגיבושה של הלכה בעניין ובין אם לצורך מתן הדעת להיבטים כוללניים יותר של הסכסוך, בכדי להכריע בו באופן יעיל ושלים.

14. מוסד ידיד בית המשפט הוכר לראשונה בפסיקת בית המשפט העליון במ"ח 7929/96 קוזלי ו-4 אח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 529, (להלן: "עניין קוזלי"). הנשיא דאז ברק קבע שם, כי בסמכותו של בית המשפט לצרף "ידיד" להליך גם ללא עיגון מפורש בחקיקה. בעמוד 553 לפסק הדין הגדיר הנשיא דאז ברק את תפקידו של "ידיד בית המשפט":

"מוסד ידיד בית המשפט מוכר בשיטות משפט שונות מזה מאות בשנים... עיקרו הוא סיוע לבית המשפט בסוגיה כלשהי, על ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון. במקור היה מוסד זה כלי להצגת עמדה נייטרלית בלבד בהליכים, תוך סיוע אובייקטיבי לבית המשפט. אך בהמשך התפתח מוסד ידיד בית המשפט כצד להליך, שאינו דווקא נייטרלי ואובייקטיבי, אלא שהוא מייצג – מתוקף תפקידו או עיסוקו – אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית המשפט בסכסוך ספציפי. כך, באותם המקרים בהם קיים גורם שלישי – שאינו מעורב בסכסוך עצמו – ניתן יהיה לצרפו כ"ידיד בית המשפט", אם יהא בנוכחותו בהליך בכדי לתרום לגיבושה של ההלכה בעניין מסוים, זאת על יסוד הצגת מלוא העמדות הרלוונטיות בעניין הנדון ותוך מתן ייצוג ופתחון פה ודעת לגופים מייצגים ומקצועיים." (ההדגשות הוספו – הח"מ)

15. עוד נקבע לעניין השיקולים שיש להתחשב בהם כי:

"יש לעמוד על המשמר בעניין זה ולוודא, שאכן יש בצירוף צד נוסף להליך כדי לתרום הן לדיון עצמו והן לאינטרס הציבורי. יש לבחון בכל מקרה ומקרה, אם אין בצירוף האמור משום פגיעה ביעילות הדיון, בצדדים לסכסוך עצמו ובזכויות היסוד שלהם... אכן, בטרם תינתן לגוף או לאדם הזכות להביע עמדתו בהליך שבו אין הוא צד מקורי, יש לבחון את תרומתה הפוטנציאלית של העמדה המוצעת. יש לבחון את מהות הגוף המבקש להצטרף. יש לבדוק את מומחיותו, את ניסיונו ואת הייצוג שהוא מעניק לאינטרס שבשמו מבקש הוא להצטרף להליך. יש לברר את סוג ההליך ואת הפרוצדורה הנהגת בו. יש לעמוד על הצדדים להליך עצמו ועל השלב שבו הוגשה בקשת ההצטרפות. יש להיות ערים למהותה של הסוגיה העומדת להכרעה." (ההדגשות הוספו – הח"מ)

ראה: עניין קוזלי, בעמוד 555.

16. על הלכות אלה חזר בית המשפט העליון פעמים רבות (ראו, למשל, ע"פ 99/111 ארנולד שוורץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 241; ע"א Robert E. Iesenman 93/2790 נ' אלישע קימרון, פ"ד

נד(3) 817 ; בג"צ 769/02 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נז(6) 285 ;
ע"א 10425/03 מדינת ישראל נ' דיטה שאשא [פדאור (לא פורסם) 04 (7) 886].

17. בעניין זה יצוין כי צורפו כידיד בית המשפט ארגוני זכויות אדם וגופים ציבוריים אחרים גם בעתירות לבג"ץ, ראו למשל: בג"צ 1119/01 ילנה זריצקיה נ' משרד הפנים (צורף מוקד הסיוע לעובדים זרים) ובג"צ 155/97 ע.ג.ע. אלונים נ' שר הפנים (צורפו האגודה לזכויות האזרח וקו לעובד).

18. המבקשים יטענו, כי הם עונים על הקריטריונים האמורים וכי צירופם להליך כידיד בית משפט יתרום לבירור השאלה המשפטית הנדונה בו תוך הצגת האינטרס הציבורי-חברתי-סביבתי והצגת מידע מקצועי בנדון.

19. בהליך זה מבקשים המבקשים להצטרף "כידיד בית המשפט" לצורך הגשת תגובה משלימה בכתב מטעמם בלבד; מעמדם ומידת מעורבותם של המבקשים בהליך ייקבעו על ידי בית המשפט כפי שיראה לנכון. כפי שיפורט להלן, אמות המידה שנפרשו לעיל מתקיימות בבקשת המבקשים להצטרף לעתירה הנדונה כידיד בית המשפט.

מומחיותם של המבקשים והטעם לצירופם

20. המבקשים הינם מספר עמותות וארגונים סביבתיים וחברתיים. אדם טבע ודין (להלן: "אט"ד") מרכז השל לחשיבה ומנהיגות סביבתית (להלן: "מרכז השל") וחיים וסביבה-ארגון גג של שוחרי איכות החיים והסביבה (להלן: "חיים וסביבה").

21. אט"ד הינה עמותה רשומה, אשר נוסדה במטרה לקדם את ההגנה על איכות הסביבה בישראל. עמותה זו הנה גוף בלתי תלוי, הפועל ללא כוונת רווח וממומן על ידי תרומות. לאט"ד כ- 4000 חברים, והיא מונה כ- 30 חברי צוות מקצועי, בהם עורכי דין, אנשי מחקר ומדע ואנשי תכנון.

22. מעמדה של אט"ד כמגנה על הסביבה ועל אינטרסים חברתיים חיוניים הוכר בשורה של חוקים, ביניהם חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, בו מוכר מעמדה של אט"ד כמי שזכאית להגיש התנגדויות לתכניות כמייצגת הציבור.

כן הוכר מעמד אט"ד בחוק למניעת מפגעים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992, חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, חוק המים, התשי"ט-1959 ועוד.

23. כגוף ציבורי מוכר העוסק בנושאי הגנת הסביבה, נתונה לאט"ד זכות עמידה כעותר ציבורי על יסוד הכרת הפסיקה במעמדו של "עותר כן ורציני המצביע על בעיה ציבורית אשר פתרונה דרוש למען הצדק" (ראו בג"צ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד (4) 429, 441).

הפסיקה מכירה, בין היתר, בזכות לטעון בשם הציבור בנושאים של מניעת מפגעים, מניעת מטרדים ציבוריים והגנה על בריאות הציבור (ראו בג"צ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים

והבריאות, פ"ד כ (1) 209, 327; בג"צ 372/71 פראנו נ' שר הבריאות, פ"ד כו (1) 809, 810; בג"צ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד לט (1) 745, 749

24. לאט"ד מעמד גם מכוח היותה מייצגת אזרחים ותושבים ישראלים המאוגדים לשם שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים, כערך יסוד לטובת כלל הציבור בישראל.

25. **מרכז השל** הינה עמותה שעוסקת בקידום קיימות כתפיסה מובילה לחברה הישראלית, באמצעות פיתוח ידע, חינוך וקידום מודלים לחיקוי. אחד מתחומי הליבה של העמותה היא הרמה המקומית ולצורך כך הקימה העמותה את "**המרכז לקיימות מקומית**" שאף זכה בגלובוס הירוק על פעילותו. המרכז לקיימות מקומית, בשיתוף עם ארגון new economic foundation בבריטניה, **פיתח סל כלים והכשרות לכלכלה מקומית מקיימת, ועומד לפרסם בקרוב את המדריך לכלכלה מקומית מקיימת.**

חיים וסביבה הינו ארגון הגג של ארגוני הסביבה, מאגד למעלה מ-100 ארגונים סביבתיים מכל רחבי הארץ, הפועלים לקידום שינוי סביבתי חברתי. חיים וסביבה פועל מאז 1974 לקידום מדיניות סביבתית, לחיזוק ארגוני הסביבה ולהגברת מעורבות הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לסביבתו. הארגון מרכז רשת של אנשי מקצוע מתחומי הכלכלה, התכנון והמדע, המסייעים בהתנדבות לפעילותם של ארגוני השטח. כמו כן, מוביל את פעילות קואליציית "דרכים לקיימות" המונה כ-25 ארגוני סביבה, שהוקמה בשנת 2002 לקידום מדיניות פיתוח בר-קיימא בישראל והתמודדות עם משבר האקלים. הארגון פועל לחיזוק הארגונים ובניית החוסן הכלכלי והמקצועי שלהם, ופיתוח של סל משאבים מגוון לקידום הפעילות הציבורית.

26. **השפעת צירופם של המבקשים לעתירה** – המבקשים יטענו כי צירופם כ"ידיד בית המשפט" לעתירה נשוא הבקשה מהווה תרומה חשובה ומחדשת לדיון בנושא. המבקשים הינם ארגונים ועמותות חברתיות וסביבתיות העוסקות בקידום הצדק החברתי, הצדק הסביבתי ושינוי מדיניות למטרות סביבתיות, חברתיות, רוחניות למען קידום תשתית רעיונית ויישומה באופן המקדם מטרות חברתיות. המבקשים מתמחים בקידום פעילות קהילתית סביבתית הצומחת "מלמטה" בין היתר במטרה להחזיר קבוצות המודרות מן הכלכלה לחיים חברתיים. הכלכלה המקומית המקיימת שואפת ליצור אלטרנטיבות חברתיות וכלכליות חדשות שיאפשרו בטחון כלכלי וסביבתי לאנשים בכלל ולקבוצות הפגיעות יותר להשלכות הכלכלה הגלובלית. התפיסה שהארגונים מובילים, מציבה נושאים כגון בריאות, תחבורה, סביבה, מזון, חקלאות, אנרגיה וטכנולוגיה בראש מעייני הפיתוח מכיוון שאלה הם תחומים העשויים לשפר את רווחת העולם בכללותו, ומתוך הכרה שפעולות עסקיות הם חלק משינויים בסיסים המתבקשים במסגרת הכלכלה החברתית סביבתית.

27. פעילות הארגונים בתחומים אלו כוללת; הכשרות ובניית יכולת לקידום כלכלה מקומית מקיימת; פעילות פרו-אקטיבית: טיפוח ופיתוח שיתופי פעולה בין ארגונים ופרויקטים; ריכוז פרויקטים נילווים בתחום של עסקים משותפים; הכשרת רכזי כלכלה מקומית מקיימת; פעילות במסגרת מערכת החינוך; כנסים וימי עיון; ליווי ותמיכה במודלים לכלכלה מקומית

מקיימת; סינגור ופעילות מכוונת שינוי מדיניות: הנעת מהלכים לשינוי מדיניות "מלמטה" באמצעות קולות קוראים ומבחני תמיכות; פיתוח וניהול עבודת כלכלן/ית לצורך איסוף ועיבוד נתונים ברוח כמ"מ ועוד.

28. טענת המבקשים הינה, כי יש לקבוע מנגנונים מספקים המעודדים את היזמות העסקית-חברתית בארץ. בעשור האחרון חלה תנופה בתחום היזמות העסקית חברתית מתוך הכרה בחיוניות השירותים החברתיים המסופקים על ידי ארגונים חברתיים. תנופה זו לא מצאה את ביטויה עד כה בדין הישראלי ובקבלת ההחלטות של הרשות הציבורית. הדין הישראלי אף אינו כולל מסגרת חוקית אחידה המסדירה את התנאים לתפעולם והקמתם של יוזמות אלו.

29. העתירה בענייננו היא אך דוגמא אחת ליוזמה עסקית חברתית מבורכת אשר נתקלת בקשיים העלולים לחסלה על ידי נימוקים לא משכנעים וללא חשיבה אסטרטגית לטווח הרחוק. סירוב המשיב 1 לאישור המכרז והכוונת המשיב 1 את העירייה ל"הפריט" את השימוש בגגות הציבוריות לחברות פרטיות מהווה מדיניות שגויה הנובעת מחוסר הבנה של החשיבות של עידוד עסקים חברתיים.

30. המבקשים יסקרו בפני כבוד בית המשפט את ההגדרה של יוזמות עסקיות חברתיות ברחבי העולם ואת היחס המופנה אליהם, יחס המעודד ומתמרץ את הקמתם ואף מקבע חלק מהתמריצים בכללים וחקיקה. המבקשים גורסים, כי יש מקום לחשיבה מחודשת, בקרב רשויות המדינה, ביחס להסדרים הנורמטיביים המתווים את מסגרת הפעולה העסקית של הארגונים החברתיים ויתרה מכך, יש לפתח קריטריונים לתעדוף פעולות אלו.

31. **זכויות הצדדים לעתירה** - אין בצירופם של המבקשים כ"ידיד בית המשפט" כדי לפגוע ביעילות הדיון בנושא ו/או בזכויותיהם המהותיות ו/או הדיוניות של הצדדים לעתירה. מה גם, שטרם ניתן צו על תנאי בעתירה והיא נמצאת, מבחינה דיונית, בשלביה הראשוניים.

32. יובהר, כי אין בכוונת המבקשים לחזור על טיעוני העותרת, אלא בכוונתם להביע את דעתם בעניין המדיניות הראויה בנוגע להעדפת עסקים חברתיים על פני עסקים פרטיים כלכליים.

33. לאור האמור לעיל ובשימת דגש על מקצועיות המבקשים, תרומתם החיונית של צירוף המבקשים לבירור העתירה ואי גרם נזק לצדדים עקב כך, מתבקש בית המשפט הנכבד להפעיל סמכותו בנושא ולצרף המבקשים כ"ידיד בית המשפט".

עיקרי טענות המבקשת

התפתחות היזמות העסקית-חברתית בקרב ארגוני החברה האזרחית

34. ארגוני החברה האזרחית, קרי המגזר השלישי, מתמקדים בשאיפה לקידום צדק חברתי. שאיפה זו באה לידי ביטוי במאבקים שניהלו, ועודם מנהלים, ארגונים אלו לטובת עזרה לאוכלוסיות חלשות, קידום זכויות אזרח, צדק חלוקתי, פיתוח קהילתי וכדומה. לצד מאבקים אלו צומחת ועולה בשנים האחרונות מגמה **לפתח יזמות עסקית-חברתית, בין**

היתר, במטרה לפתח את החברה הקהילתית ולהעצים כלכלית את שכבות האוכלוסייה המוחלשות. מגמה זו מאומצת בארץ לאחר שהשתרשה ורשמה לה הישגים מרשימים בקידום אוכלוסיות מוחלשות בארה"ב ובמדינות מערב אירופה.

35. ניתן להגדיר עסקים קהילתיים מטעם ארגונים חברתיים במגוון תצורות. כך למשל ה-European Research Network, מגדיר ארגונים אלו כ"ארגונים שלא למטרת רווח המספקים מוצרים או שירותים הקשורים ישירות למטרה החברתית של הארגון, פועלים באמצעות דינאמיקה קולקטיבית, המערבת מגוון של בעלי עניין בגופים המנהלים אותם, מייחסים חשיבות גבוהה לאוטונומיה שלהם ונושאים בפעילותם בסיכון כלכלי המתאים לתחום עיסוקם". המשרד הממשלתי בבריטניה מגדירם כ"עסק שמטרתו העיקרית היא חברתית, רווחיו מוחזרים לעסק או לקהילה והמטרה המניעה את העסק אינה מקסום רווחים". ובארה"ב, ארגון הגג של הארגונים הקהילתיים, ה-Social Enterprise Alliance מגדיר עסק קהילתי כ"ארגון או מיזם שמטרותיו העיקריות בתחום החברתי או הסביבתי מושגות על ידי שימוש בשיטות עסקיות". (ראו מאמרה עו"ד רחל בנימין "לא על הפילנתרופיה לבדה – מיזמים עסקיים חברתיים בישראל- מיפוי ראשוני וסקירה השוואתית" (2009), 10-11).

--- מצ"ב לבקשה זו, כנספח א' העמודים הרלבנטיים למאמרה של עו"ד רחל בנימין "לא על הפילנתרופיה לבדה – מיזמים עסקיים חברתיים בישראל- מיפוי ראשוני וסקירה השוואתית" (2009) עמ' 38-6. בשל הצורך לחסוך בנייר מצ"ב קישור למאמר במידה וביהמ"ש יידרש למאמר במלואו, יגישו המבקשים את העותק המלא:

(http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_140210_115761.pdf)

36. פרופ' מחמד ינוס, חתן פרס נובל לשלום בשנת 2006, הנחשב לחלוץ ופורץ דרך בתחום היזמות העסקית-חברתית הגדיר אף הוא "עסק קהילתי" כחברה עסקית אשר הוקמה מתוך צורך לפתור בעיה חברתית ואשר רווחיה יושקעו בהרחבת החברה למען שיפור העסק. פרופ' ינוס אף הרחיב את ההגדרה וקבע כי "עסק קהילתי" יכול להיות גם עסק אשר מחלק את רווחיו אך בתנאי שהרווחים יופנו לאנשים מאוכלוסיות חלשות לשם הוקם העסק. (ראו: M. Yunus & K.Weber, *Bilding Social Business, The New Kind of Capitalism that Serves Most Pressing Needs*, (2010)).

37. המשותף להגדרות לעיל הוא רתימתן של פלטפורמות עסקיות לשם קידום מטרות חברתיות. מטרות חברתיות אלו יכולות להיות יצירת הזדמנויות תעסוקה לאוכלוסיות מוחלשות, פיתוח הכלכלה הקהילתית, מימון פעולות בתחומי חינוך, פיתוח מודעות סביבתית והסביבה וכדומה.

38. קו משותף נוסף להגדרות המובאות לעיל הוא איתגור התפיסה הרווחת לפיה עסק הינו מוסד בעל מטרה יחידה, קרי השאת רווחים. היוזמות העסקיות- חברתיות "משחקות" בתוך מגרש המשחקים של כלכלת השוק החופשי ושואפות לשמור על כללי המשחק. לצד זאת, היזמים

העסקיים- חברתיים מוסיפים מרכיב חדש למשחק: הם מציבים לצד המטרות העסקיות מטרות חברתיות, וממנפים את המודל העסקי כאמצעי להשגתן.

טיעון קהילתי: הזכות של הקהילה לשאת פירות ממשאביה כחלק מפיתוח כלכלי- קהילתי

39. בעשור האחרון עולה וגוברת המודעות לכך שהקהילה המקומית מהווה זירה לפיתוח כלכלי ובפרט זירה המתאימה ליצירת הזדמנויות כלכליות לאוכלוסיות חלשות. גישה זו נתמכת באסטרטגיית ה"פיתוח הכלכלי קהילתי" לפיה ההעצמה הכלכלית של הקהילה תיווצר באמצעות יצירת תעסוקה ויצירת נכסים קהילתיים שיובילו לחיזוק המרקם החברתי הקהילתי.

40. **לאור זאת המבקשים סבורים, כי יש לתמרץ קהילות למנף את הנכסים העומדים לרשותן, ובתוכם נכסים אשר נמצאים בחסות הרשות המקומית, שכן תהליך זה עשוי להגביר את החוסן הקהילתי ולשפר את הרווחה ואת רמת החיים של הקהילה כולה.**

41. הקהילה מהווה זירת פעולה טבעית לפעילות כלכלית שעשויה להעצים את תושבי הקהילה כולם. ראשית בקהילה עצמה מתקיימות פעולות יצור וצריכה של שירותים ומוצרים ייחודיים לקהילה. בנוסף הקהילה מהווה 'נישה' בעלת מאפיינים חברתיים ייחודיים כתרבות משותפת, יחסי שכנות, קשרי משפחה וכדומה. לגורמים אלו יש לכשעצמם ערך כלכלי לא מבוטל. בנוסף בעיות כלכליות רבות של אוכלוסיות מוחלשות הן במהותן בעיות קהילתיות אשר דורשות טיפול ממוקד. **לאור זאת, תפיסת הקהילה כיחידה כלכלית מאוחדת עשויה לסייע ביצירת פתרונות כוללניים לחברים בקהילה.**

42. גישת הפיתוח הכלכלי- קהילתי רואה בקהילה כמרחב אשר עשוי לספק רבים מהצרכים של בני הקהילה עצמה. יתרה מכך קיימת טענה לפיה הסתמכות על שווקים חיצוניים לקהילה באספקת צרכיהם של חברי הקהילה יוצרת 'דליפה' של משאבים מקומיים לצורך תשלום לעובדי ולספקי חוץ. בריחה זו של משאבים מהווה אחד המעכבים המרכזיים בקידום הכלכלה הקהילתית ויש הסבורים, כי בעיות של עוני ומצוקה של קהילות אינן נובעות מרמת שכר נמוכה, כוח קניה נמוך או חלוקה בלתי שוויונית של הכנסות, אלא נגרמות בשל זרימה בלתי מבוקרת של כספים ומשאבים אל מחוץ לקהילה עצמה.

43. לאור זאת, על מנת להבטיח את חוסן הקהילה ועל מנת להעצים את בני הקהילה באמצעות חיזוק הכלכלה הקהילתית, יש לפעול למניעת ה'דליפות' ככל הניתן. לצורך כך ניתן למשל לתעדף ספקים מקומיים במכרזים, לעודד השקעות מקומיות בקהילה, וכן לעודד את ניצולם של משאבים מקומיים העומדים לרשות הקהילה. בתוך כך עולה חשיבות רבה לזיהוי של משאבים מקומיים בלתי מנוצלים ובהם משאבים אנושיים כידע, הון אנושי, וכוח עבודה וכן משאבי תשתית העומדים לרשות הקהילה.

44. במאמר של פרופ' דניאל פלזנשטיין, 'פיתוח כלכלי קהילתי', אשר נכתב במסגרת האגף למחקר, תכנון, והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים והמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים, מובאת גישת הפיתוח הכלכלי- קהילתי כאסטרטגיה רלוונטית לפעילות מחלקות הרווחה במדינת ישראל. המחקר מתווה שורה של המלצות לראשי הרשויות המקומיות ולמנהלי מחלקות הרווחה ברשויות כחלק ממגוון צעדים שיש להחיל על מנת לאמץ את הפיתוח הכלכלי- קהילתי. **בין ההמלצות מוצע כי הרשות**

המקומית תיתן העדפות במכרזים ציבוריים להתארגנויות מקומיות בתחומי השירותים (שמירה, גינון, הסעות וכדומה). כן מוצע כי יוקצו נכסים עירוניים כמבנים ושטחים לפעילות כלכלית-קהילתית, וכי ייושמו צעדים להגברת הביקוש המקומי כגון קמפיינים לעידוד הקנייה בקהילה, עידוד התארגנות סוחרים מקומיים ועוד.

--- מצ"ב כנספת ב' מאמרו של פרופ' דניאל פלזנשטיין, "פיתוח כלכלי קהילתי", (2008) עמ' 37-39. בשל הצורך לחסוך בנייר מצ"ב קישור למאמר במידה וביהמ"ש יידרש למאמר במלואו, יגישו המבקשים את העותק המלא:

<http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/0ED4DDC0-308D-4FD9-BE49-6FFEFB8084DB/6766/DANNYFLEZENSHTAIN1.pdf>

45. חשיבותן של המלצות אלו עולות ביתר שאת בדיון בעתירה הנדונה בענייננו. שכן "החממה הקהילתית טירת הכרמל" מבקשת ליישם את עקרונות הפיתוח הכלכלי קהילתי תוך שהיא ממנפת משאבים ציבוריים שאינם מנוצלים, קרי גגות מבני הציבור, לשם יצירת רווחים אשר יופנו אל מטרות פנים קהילתיות. זאת על מנת להעצים את חוסן הקהילה ואת רמת החיים של חבריה.

46. לא בכדי הייתה זו מנהלת שירותי הרווחה של עיריית טירת הכרמל אשר יזמה את הקמת קרן קהילתית טירת כרמל (ע"ר) המקדמת יזמות עסקית-חברתית בתוך הקהילה ולמענה. יוזמה זו מעידה על ההכרה הרחבה בחשיבותה של הקהילה כיחידה לפיתוח כלכלי ולהעצמת הקהילה. בתוך כך, המבקשים סבורים כי יש מקום כי הכרה זו תחלחל אל המשפט הישראלי ותבוא לידי ביטוי בשורה של כלים לתמרוץ פיתוח כלכלי קהילתי כפי שיפורט להלן.

יזמות כלכלית-חברתית בישראל

47. מודל היזמות העסקית-חברתית החל כבר בשנות השבעים בארה"ב. בשלב מאוחר יותר הופיעו יוזמות דומות גם במדינות מערב אירופה ובמדינות מתפתחות. קצרה היריעה מלפרוש את מגוון הגורמים הכלכליים-חברתיים אשר הביאו להתפתחותן של יוזמות אלו ואת היקפי המגמה במסגרת דיון זה. עם זאת ברור, כי כיום היזמות העסקית-חברתית, מהווה מרכיב מרכזי בפעילות המגזר השלישי בארה"ב ובאירופה, ואף במספר מדינות מתפתחות. יתרה מכך, וזאת כפי שיובא בהמשך, היזמות הכלכלית-חברתית בארה"ב ואירופה עטופה במעטפת מוסדית-נורמטיבית אשר מתמרצת ומעצימה אותה, ומביאה לידי ביטוי את ההכרה בחשיבותה.

48. **במדינת ישראל חברו מספר תהליכים כלכליים-חברתיים לכדי יצירת כר פורה עליו צומחת היזמות החברתית-כלכלית בקרב ארגוני המגזר השלישי.** התהליך החל, בין היתר, על מנת לתת מענה לשירותי הרווחה, אשר החל משנות השמונים צומצמו ותקציביהם קוצצו וכן בשל הפרטה של השירותים הסוציאליים. כתוצאה מכך נפגעו בראש ובראשונה בני אוכלוסיות מעוטות יכולת כלכלית, הנתמכים על ידי קצבאות. לצד זאת חלו תהליכים כגון הרעת תנאי העבודה בשל השתלטותן של חברות כוח אדם וחברות קבלניות על תחום ההשמה בעבודה, מה שהוביל ליצירת תופעת "עובדי הקבלן", המשתכרים שכר נמוך ואינם זוכים לביטחון כלכלי

ולזכויות סוציאליות או גרוע מכך, עלייה בשיעור האבטלה. הקיצוץ המקביל במערך הרווחה ובקצבאות בפרט, **הוליד שכבות הולכות וגדלות של אוכלוסיות הנתונות ללא מוצא.**

49. בהעדר מענה ממשלתי הולם להתמודדות עם המשבר החברתי בו הפערים הכלכליים בחברה הלכו והתעצמו ומגזרים שלמים באוכלוסיה התקשו לפרנס את משפחתם, נטלו אפוא ארגוני המגזר השלישי תפקיד מרכזי בסיוע לשכבות מוחלשות. אך גם הארגונים חוו פגיעה לאור המשבר הכלכלי העולמי אשר פגע באופן ניכר באיתנות התקציבית שלהם. על מנת להטיב עם הציבור הנזקק לשירותי רווחה הכירו הארגונים בכך שיש ליתן משקל לקידום החוסן הכלכלי של הקהילות המוחלשות. **על כן, קראו הארגונים לפיתוח פרויקטים שיצמיחו אלטרנטיבה מקיימת לאוכלוסיות המודרות מהמרחב הכלכלי על ידי העצמה כלכלית.**

50. ההכרה בצורך לחיזוק הקהילה כדרך לחיזוק האוכלוסייה קיימת גם ברשויות הרווחה. יפים לעניין זה דבריו של פרופסור דניאל פלזנשטיין במאמרו אשר צויין לעיל בעמ' 8 :

"בעשור האחרון עובדים קהילתיים ועובדים סוציאליים מוצאים את עצמם עוסקים יותר ויותר בתחומי החפיפה שבין הפיתוח הקהילתי והפיתוח הכלכלי. אחראים לכך שינויים רבים במשק...

לעיתים הם עומדים בפני שוקת שבורה בבואם לטפל בבעיות רווחה שביסודן דורשות ראייה 'כלכלית'. בנוסף תוצאת תהליכים כלל-משקיים של ביזור ונסיגה בפעולות השלטון המרכזי, זירת הפעולה בטיפול, בתמיכה ובהעצמה של קבוצות מעוטות יכולת, הולכת ונעשית 'מקומית' יותר. הרשות המקומית יורשת רבים מן הסמכויות ומרחבי הפעולה שהיו בעבר נחלת השלטון המרכזי, לעיתים ללא גיבוי תקציבי הולם. השילוב של פערי רווחה מבניים ונסיגת השלטון המרכזי יוצר ואקום הדורש פתרון ברמה המקומית והקהילתית.

לכן, עובדי הרווחה נדרשים לתת מענה לתהליכים כלל משקיים ולחוסר שיווי המשקל שהם יוצרים, כחלק מטיפולם באוכלוסיות חלשות ובקהילות בעלות צרכים ייחודיים. מובן שהבעיות של פערים בין קבוצות אוכלוסייה היו קיימות גם בעבר, אולם אז הן הופיעו בהקשר של חלוקה שוויונית יותר של הרווחה הכלכלית, שלטון מרכזי ריכוזי ומתערב וסולידריות חברתית רחבה יותר. **במציאות של היום, המטפלים בקבוצות חלשות אינם יכולים להרשות לעצמם לעסוק בטיפול בקצות הפערים בחברה מבלי להבין את הקרחון כולו."**

--- מצ"ב כנספח ג' עמודים 8-9 למאמרו של פרופ' דניאל פלזנשטיין, 'פיתוח כלכלי קהילתי'.

51. כתוצאה מהתהליך המתואר לעיל התפתחו אינספור יוזמות עסקיות- חברתיות שנועדו ליצור עסקים חברתיים משותפים ועסקים זעירים כאלטרנטיבה כלכלית לשוק התעסוקה באמצעות יוזמות עסקיות. דוגמה ליוזמות המדמות הקמת עסקים משותפים הוא מיזם "עשינו עסק" אשר הוקם על ידי עמותת "אשלים" בשילוב עם עמותת "ציונות 2000 לאחריות חברתית". התוכנית מפעילה 15 עסקים משותפים בהם חברים כ- 200 בני נוער המוגדרים כ"נוער בסיכון" ומשלבת ציר עסקי וציר טיפולי. העסקים הפועלים במסגרת תוכנית זו פועלים

בשיתוף הרשויות המקומיות אשר מקצות להן משאבים, כגון שטח להקמת המשרד ופטור מארנונה).

52. בנוסף התפתח מודל עסקי של קואופרטיב חברתי- במסגרתו מקודם עסק בו מהווים חברי הקואופרטיב בעלי המניות כמוסדר בפקודת האגודות השיתופיות. בשנים האחרונות עולה השאיפה להקים קואופרטיבים למען אנשים אשר עובדים בשכר נמוך כחלופה להעסקתם על ידי חברות קבלניות וחברות כוח אדם. דוגמה להתארגנות קואופרטיבית היא "שומר ישראל" אגודה שיתופית לשמירה ואבטחה אשר נוסדה בשנת 2002 על ידי המרכז לקואופרציה והסתדרות העובדים. מדובר בקואופרטיב המספק שירותי שמירה וניקיון במסגרתו נהנים החברים בקואופרטיב מתנאי תעסוקה הוגנים ומרשת ביטחון סוציאלית.

53. לצד זאת מוקמים קואופרטיבים צרכניים אשר שמים להם למטרה לאגד חברים לשם צריכה משותפת. דוגמה לכך הוא קואופרטיב המזון שמפעילה עמותת "סנגור קהילתי" בשכונת ה"קטמונים" בירושלים במסגרתו רוכשים חברי הקואופרטיב מזון ומצרכים למשק הבית במחירים מוזלים ללא עלויות תיווך. הקואופרטיב הוקם בשנת 2000 וחברים בו כיום 640 חברים, מתוכם 30% קשישים וכ- 40% אמהות חד הוריות. הקואופרטיב מבוסס על התנדבות של חברי הקהילה והוא מהווה חממה קהילתית המעניקה תמיכה לחברים בו.

54. אלו הן דוגמאות ספורות בלבד בדבר פיתוח עסקים קהילתיים בידי ארגונים חברתיים. דוגמאות נוספות יובאו בהרחבה במידה וכבוד בית המשפט יעטר לבקשתנו בתיק זה.

העדר מסגרת משפטית מותאמת לעידוד היזמות העסקית-חברתית

55. העתירה הנדונה בענייננו מעלה לדיון את הפער הקיים בין התנופה בפיתוח האסטרטגיה המעודדת יזמות עסקית-חברתית לבין הדין החל על מתן תמיכה בעסקים אלו ויחס הרשויות ליזמות אלו. בעוד ש"החממה הקהילתית טירת הכרמל" מבקשת למנף את המשאבים הציבוריים העומדים לרשות הקהילה לשם השאת רווחים אשר "ישובו" אל הקהילה בדמות תקציב לפעילות חברתית והעצמה קהילתית, משרד הפנים, רואה לנכון למגר תעודף של יזמות עסקיות- חברתיות, בנימוק כי אין זה תואם את דיני המכרזים או כללים אחרים החלים על העירייה.

56. ככלל, נהלים וחוקים שונים (כגון הטבות מס שונות ופטור ממע"מ) המסדירים בישראל את פעילות ארגוני המגזר השלישי מעידים על ההכרה בחשיבות המגזר השלישי בחברה הישראלית ובחיוניות השירותים החברתיים המסופקים על ידי ארגוני המגזר השלישי.

57. עם זאת, כמודגם לעיל, התנופה אשר חלה בעשור האחרון בתחום היזמות העסקית-חברתית לא מצאה את ביטויה עד כה בדין הישראלי. יתרה מכך, לא התפתחו מנגנונים מספקים המעודדים את היזמות העסקית- חברתית, וזאת על אף ההכרה הגוברת בחשיבותה של זו ככלי לפיתוח קהילתי ושינוי חברתי. למותר לציין כי הדין הישראלי איננו כולל התייחסות מפורשת לעסקים חברתיים ואין בו כל מסגרת חוקית קוהרנטית המסדירה את התנאים להקמתם או לתפעולם או להתנהלותם של עסקים אלה. לפיכך, גופים שונים הפועלים בטווח ההגדרה של עסקים חברתיים נסמכים על הסדרים חוקיים שונים המסדירים באופן חלקי בלבד היבטים שונים של הפעילות שעשויה להיחשב כ"עסק חברתי".

58. כך, בעוד שארגוני החברה האזרחית עברו תהליך מעמיק במסגרתו אומצה אסטרטגיית הכלכלה החברתית-קהילתית כאמצעי ליצירת שינוי חברתי, טרם הלחלו תמורות אלו אל הדין. יתרה מכך, לא אחת מהווים ההסדרים המתוויים את פעולות המגזר השלישי חסמים שמונעים את התפתחות אסטרטגיית היוזמות העסקית- חברתית.

59. לפיכך, המבקשים סבורים כי לאור הדומיננטיות ההולכת וגוברת של אסטרטגיית היוזמות העסקית- חברתית בקרב ארגוני המגזר השלישי מחויבת הרשות, ובמקרה דנן משרד הפנים, להתמודד עם מסגרת הפעולה העסקית של ארגוני המגזר השלישי, ולשקול כחלק ממכלול השיקולים את התועלות והחשיבות שבקידום יוזמות עסקיות חברתיות. על המשיב 1, להתמודד עם החוסר בתשתית הקיימת ולא לטרפד יוזמות אלו, אלא למצוא את המנגנונים אשר יתרמו לפתח ולהוציא אל הפועל את היוזמות העסקיות חברתיות.

60. כמו כן, יש מקום להידרש לחשיבה מחודשת ביחס להסדרים הנורמטיביים המתוויים את מסגרת הפעולה העסקית של ארגוני המגזר השלישי. כן יש מקום להידרש להסדרים אשר מתוויים את היחסים בין הרשויות, ובפרט הרשויות המקומיות, ובין ארגונים המקדמים יוזמות עסקיות- חברתיות, ואת סמכויותיה של הרשות המקומית לקדם פעילות עסקית- חברתית בתחומה.

61. יתרה מכך, המבקשים סבורים כי לאור התהליכים החברתיים אשר הוצגו לעיל, במסגרתם תפקידה של המדינה בסיוע ובטיפול באוכלוסיות מוחלשות נמצא במגמת פיחות, יש לבחון גם את האפשרויות המשפטיות לעידוד יוזמות עסקיות – חברתיות. זאת באמצעות פיתוח מנגנונים וקריטריונים אשר יסדירו תעדוף ועידוד יזמות אשר משלבת מרכיבים ערכיים וחברתיים לצד מטרות עסקיות.

62. רעיון גיבוש מנגנונים ליצירת עדיפויות לקידום מטרות ראויות שונות, אינו רעיון חדש והוא קיים לדוגמא בהתקשרויות במכרזים. כך למשל הותקנו תקנות חובת המכרזים (העדפה תוצרת הארץ) – 1995, לפיהן תינתן עדיפות לתוצרת הארץ. תקנות אלו מטרתן לעודד את התעשייה המקומית להשתתפות ברכישות הממשל. כך גם תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת מאזורי עדיפות לאומית), תשנ"ח-1998. וכן, סעיף 2ב לחוק חובת המכרזים - 1992, אשר קובע אף הוא מדרג, על פיו במקרה של שוויון תינתן העדפה להצעה שהיא עסק בשליטתה של אישה.

63. תקנות וסעיפים אלו הקובעים תעדוף במכרזים נקבעו בשל העובדה, כי במקרים מסוימים יש לתת העדפה לשיקולים ערכיים על פני שיקולים כלכליים טהורים. הרי לכאורה, העדפה של תוצרת מקומית מהווה שימוש לא יעיל בכספי הציבור, שכן ניתן לקבל יותר מתוצרת זרה. העדפה זו נראית כלא יעילה כלכלית וכנובעת בעיקר מלחצים פוליטיים ומשיקולים חברתיים. ואולם, המחוקק ראה חשיבות במתן עדיפות ולטעמנו ניתן להשליך ולהצביע על הצדקות ליצירת מדרג ותעדוף גם בענייננו. ישנם גם הצדקות כלכליות לגיבוש תעדוף בענייננו, כמו כן העדפת תוצרת מקומית. כך, כאשר הזוכה הוא יצרן מקומי יש לזכירתו השפעות לוואי חיוביות על המשק בכללותו: תוספת מקומות תעסוקה, הקטנת האבטלה, פיתוח המשק והכסף מושקע ברובו בחזרה במשק. בדומה לכך, גם בעניין העדפת עסק קהילתי – ההשקעה בסופו של יום חוזרת אל הקהילה – אל הציבור שבנכסיו הינו משתמש. ניתן לאמוד את הרווח

הכלכלי גם במובנים שאינם כלכליים טהורים, כגון קידום חברתי של אוכלוסיות מקופחות ועידוד מדיניות רווחה וכדומה.

64. ללא ספק, הפעילות העסקית-חברתית צומחת בישראל וארגונים חברתיים רבים פונים לאפיק העסקי ככלי לקידום מטרותיהם החברתיות מתוך הכרה, כי כלכלה קהילתית, מהווה חלק מבניית מחיה בת קיימא ברמה האישית והקהילתית. פיתוח הקהילה וזימות בה, מגביר את העצמאות של הקהילה ומעצים את אנשיה.

65. נראה כי, ערך השוויון והערך הכלכלי אינם ערכים מוחלטים העומדים בבסיס המכרז המנהלי וישנם מצבים בהם מוצדק לסטות מערכים אלו, על מנת לקדם ערכים חברתיים אחרים. גיבוש קריטריונים למטרת העדפת יזמות עסקית חברתית הינה סבירה ומותרת וניתנת להצדקה תוך מתן נימוקם מהתחום הסוציאלי, מדיני, מוסרי וכו'.

66. בנוסף גם הניסיון הרב אשר נצבר בעולם בתחום היזמות העסקית- חברתית מעיד על כך שפיתוח עסקים חברתיים בקרב קהילות מוחלשות מהווה כלי לקידום הקהילות ולהעצמתן. בהתאם וכפי שיובא בהמשך, מערכות המשפט בארה"ב ובמדינות במערב אירופה פיתחו כלים משפטיים המסדירים ומעודדים יוזמות אלו. לאור ניסיון זה ולאור הניסיון שנצבר עד כה במדינת ישראל, המבקשים סבורים כי קיימים כלים השוואתיים לצורך פיתוח מנגנונים וקריטריונים המותאמים לצרכי החברה הישראלית ולעריכת החשיבה המחודשת המוצעת לעיל.

משפט משווה- מעטפת תמיכה משפטית ליזמות עסקית- חברתית בארה"ב ובמדינות מערב אירופה

67. במדינות מערב אירופה ובארה"ב קיימת תשתית משפטית המתמרכת ומסדירה את תחום היזמות העסקית חברתית. לאור המגמה ההולכת וגדלה של יזמות עסקית חברתית במגזר השלישי, יש מקום לבחון את ההסדרים הקיימים באירופה ובארה"ב, לשם פיתוח מנגנונים משפטיים אשר יסדירו ויתמרו את היזמות העסקית-חברתית בארץ.

68. תחום היזמות העסקית- חברתית מפותח במיוחד בארה"ב ובחלק ממדינות מערב אירופה. קצרה היריעה מלפרוש את מגוון הגורמים הכלכליים-חברתיים אשר הביאו להתפתחותן של יוזמות אלו. היוזמות העסקיות- חברתיות החלו באירופה בשנות ה-80 וצברו תאוצה בשנות ה-90, בעקבות הירידה בצמיחה הכלכלית והגידול בשיעורי האבטלה במערב אירופה. בעקבות אלו חל משבר במדיניות הרווחה במערב אירופה אשר כלל קיצוצים בתקציבי הרווחה וירידה בלגיטימיות ובאפקטיביות של שירותים אלו. לאור זאת חיפשו הממשלות דרכי התמודדות עם האבטלה ונדרשו לייצר דרכים חדשות לענות על צרכים של קבוצות מודרות שלא זכו למענה במסגרת המנגנונים המסורתיים של מדינת הרווחה. במקביל פיתח הסקטור הלא ממשלתי דרכים חדשות להתמודדות עם צרכים אלה, והממשלות החלו בהפרטת שירותים ובהתקשרות חוזית עם גופים גדולים ללא מטרות רווח.

69. במקביל להתפתחות תחום היזמות העסקית חברתית, התפתחו הן בארה"ב והן באירופה, מנגנונים משפטיים המהווים מעטפת שמשדירה ומעודדת את פעילות ארגוני החברה האזרחית. נעמוד על המרכזיים שבמנגנונים אלו תוך שאנו נסמכים על הסקירה המעמיקה

אשר ערכה עו"ד רחל בנזימן במאמרה 'לא על הפילנתרופיה לבדה – מיזמים עסקיים חברתיים בישראל- מיפוי ראשוני וסקירה השוואתית' (2009), עמ' 32-12, ראו נספח א'.

70. **איטליה** הייתה החלוצה במיסוד ותמרוץ מיזמים עסקיים חברתיים אשר התהוו במסגרת קואופרטיבים שלא היו רק ארגונים של בעלי עניין מסוג אחד אלא ארגונים חברתיים. ב-1991 הוגדרו בחוק שני סוגי קואופרטיבים חברתיים: קואופרטיבים המספקים שירותים בתחום החברה, החינוך והבריאות, וקואופרטיבים הפועלים בתחום התעסוקה, בעיקר למען אוכלוסיות מודרות. ב-2005 נחקק באיטליה חוק המגדיר עסקים חברתיים על פיו גם ארגונים בבעלות משקיעים יכולים לקבל תווית של עסק חברתי אם אינם מחלקים רווחים, ואם יש להם מבנה המאפשר ייצוג של הנהנים מן השירות, של העובדים ושל בעלי עניין אחרים בקבלת החלטות. בנוסף, מסדיר המשפט האיטלקי תמריצים אשר נועדו לעודד קואופרטיבים כגון **העדפה לקואופרטיב במכרזים ציבוריים**.

71. **הקהילייה האירופית ממלאת תפקיד משמעותי בתמיכה ובתוכניות בנושא מיזמים עסקיים- חברתיים ורואה בהם מודל עסקי המתמודד בו זמנית עם שאלות של צמיחה כלכלית, תעסוקה ואיכות חיים**. הקהילייה האירופית אימצה את המודל האיטלקי והקימה בשנת 1998 פרויקט שמציע שינוי חקיקה למדינות החברות בה, במטרה לקדם עסקים חברתיים על-פי המודל האיטלקי של מיזמים קואופרטיביים. כפועל יוצא של יוזמה זו נחקקו חוקים המסדירים את היזמות העסקית- חברתית במספר מדינות, תוך יצירת מודלים משפטיים שונים לעסקים חברתיים. בנוסף מדינות כגון אירלנד ופינלנד הקימו תוכניות לתמיכה ממשלתית ביוזמות עסקיות- חברתיות ובפרט בתחום שילוב אוכלוסיות מודרות בעבודה.

72. **בבריטניה** התקיימו באופן מסורתי מספר אפיקים משפטיים למיסוד יוזמות עסקיות חברתיות. במהלך שנות ה-90 חל גידול משמעותי במספר ובמגוון היוזמות העסקיות – חברתיות וזאת בשל עידוד רב מצד הממשלה: בשנת 2002 הוקמה על ידי הממשלה קואליציה של יוזמות עסקיות- חברתיות והוקמה מחלקה מיוחדת במשרד המסחר לתמיכה במיזמים אלו ולעידודם.

73. **בהתאם נחקק בשנת 2005 חוק אשר הגדיר חברה עסקית לטובת הציבור (CIC Community Interest Company)**. מדובר בחברות הפועלות כחברות עסקיות לכל דבר אך מוגבלות לפי החוק בגובה הדיבידנדים שהן רשאיות לחלק ובשימוש שביכולתן לעשות בנכסי החברה. החוק תרם להסדרת המעמד של יוזמות עסקיות- חברתיות על ידי הקמת רגולטור מיוחד שתפקידו לפקח על חברות ה-CIC. בנוסף מתווה החוק מנגנונים אשר נועדו להבטיח כי נכסי החברה ישארו ברשות החברה וינוצלו לטובת הקהילה.

74. לצד זאת בשנת 2006 הועבר הטיפול בתחום היוזמות העסקיות חברתיות לאחריות המשרד לענייני המגזר השלישי בבריטניה, והממשלה הצהירה על תוכנית ממשלתית שכללה התחייבות של 12 משרדי ממשלה ליצירת תרבות של יוזמות עסקיות- חברתיות, ולשיפור הייעוץ והתמיכה הניתנים ליוזמות אלו. בתוך כך התחייבה הממשלה לעודד הקמתן של אלפי יוזמות נוספות, להגביר את המודעות לפוטנציאל של פעילותן ולעודד את הציבור לפעול באמצעות השקעה ופעילות במסגרת יוזמות אלו.

75. כך, נכון לשנת 2009 פעלו בבריטניה 60,000 יוזמות עסקיות- חברתיות בתחומי סביבה, חברה ותעסוקה. נכון לשנת 2005 למעלה ממחצית מהיוזמות הבריטיות פעלו באזורים המוחלשים ביותר בבריטניה. בתוך כך יש לציין כי היוזמות העסקיות- חברתיות פועלות במודלים מגוונים: החל מארגונים קטנים וכלה בתאגידי גדולים. בנוסף, **יותר ויותר ארגונים ללא מטרות רווח החלו פועלים לשם יצור הכנסה עצמית באמצעות הקמת יוזמות עסקיות- חברתיות**, כאשר בשנים 2005-2006 מקור ההכנסה העיקרי של ארגונים ללא מטרות רווח בבריטניה היה הכנסה עצמית, שעמד על 50% מההכנסות.
76. על מנת לתמרץ מודלים אלו, חלק מהמודלים של יוזמות עסקיות- חברתיות בבריטניה זוכים לתמריץ בדמות **פטור ממיסוי** על מרבית סוגי ההכנסה ורווחי ההון. בתוך כך נציין ישנם הסדרים אשר מתווים הבחנה בין סוגי הפעילויות ומטרות הפעילות לשם החלת מיסוי.
77. **בארה"ב** העשייה החברתית במגזר השלישי נמצאת באופן מובהק בתחום השוק המסחרי וזאת בשל סיבות מגוונות שחלקן הובא לעיל. אין ספק שקיימת בארה"ב פעילות עסקית – חברתית מפותחת ומשמעותית של ארגונים ללא מטרות רווח בתחומים כגון אומנות ותרבות, בריאות, חברה, סביבה וחינוך.
78. התמיכה של רשויות המדינה האמריקאיות ביוזמות עסקיות- חברתיות היא פחותה ביחס לקשת התמריצים האירופית, וכך גם ההסדרה המשפטית במבנים משפטיים יחודיים. לצד זאת במספר מדינות בארה"ב **נחקק חוק המאפשר הקמה של חברה מיוחדת למטרות חברתיות המנוהלת כעסק ומיועדת לייצר רווח Low Profit Limited Liability Company**. להבדיל מעסק רגיל יצירת רווח מהווה המטרה המשנית של חברות אלו כאשר המטרה העיקרית היא הגשמת יעוד חברתי.
79. בנוסף, ב-27 מדינות בארה"ב מוקצים תקציבים לקניית מצרכים ושירותים מתוכננות להעסקת אנשים עם מוגבלות. כך, קיים חוק פדראלי המחייב רכישה של מוצרים או שירותים מגופים המעסיקים עיוורים או אנשים בעלי מוגבלויות קשות אחרות.
80. **תמריץ נוסף לו זוכים ארגונים הפועלים שלא למטרות רווח הוא פטור ממס הכנסה**. פטור זה חל גם על הפעילות העסקית של אותם הארגונים, וזאת תחת תנאים מגבילים כגון קיום פעילות עסקית אשר נופלת בגדר המטרות המוגדרות של הארגון.
81. **ככלל, מהניסיון אשר נצבר בתחום היוזמות העסקיות- חברתיות באירופה ובארה"ב עולה, כי קיים מגוון של מודלים לפיתוח עסקים חברתיים ולתמרוץם**. ניכר כי קיימת מגמה לתמרוץ מגזרים שונים, ובראשם המגזר השלישי, לפתח יוזמות עסקיות בעלות אוריינטציה ויעוד חברתיים, וזאת כחלק ממדיניות ממשלתית באירופה בפרט. כך, ההסדרים המשפטיים המובאים לעיל מעידים הן על ההכרה הגוברת בחשיבות היוזמות העסקיות- חברתיות והן על ההכרה בחשיבות המיסוד המשפטי של אפיקי היוזמות השונים.
82. לאור האמור, ניתן לראות, כי מדינות העולם המפותחות מעודדות ומתמרצות את התנופה הקיימת בפיתוח יוזמות עסקיות-חברתיות ולא בכדי. ישנה הכרה עולמית, בפיתוח עסקים חברתיים והבנה כי פיתוחם מהווה כלי לקידום הקהילות ולהעצמתן. על רשויות המדינה להפנים את הצורך בתמרוץ אותם עסקים חברתיים ובהתאם לפתח מנגנונים וקריטריונים

המותאמים לצרכי החברה הישראלית באופן המחיה ומתעדף עסקים אלו על פני יוזמות פרטיות בלבד.

סוף דבר

83. לאור כל האמור לעיל ניכר כי העתירה דנה בסוגיה רחבת היקף בעלת השלכות חברתיות מרחיקות לכת, וספציפית לאור מדיניות הממשלה לפתח ברשויות מקומיות אנרגיות מתחדשות. מדיניות זו, המקנה הזדמנות יוצאת דופן בפיתוח היזמות העסקית-חברתית, מהווה פריצת דרך בניכוס משאבי ציבור לטובת הקהילה ובפרט לפיתוח רשויות מוחלשות.

84. לפיכך, מתבקש בית המשפט הנכבד להעניק למבקשים מעמד של "ידיד בית המשפט" בשל מומחיותם ועניינם בסוגיה שבנדון; בשל הידע והמומחיות המצויים ברשותם באשר לצורך הדחוף בהכרה מצד הרשויות ביוזמות עסקיות חברתיות, ובגיבוש קריטריונים אשר יסדירו תעדוף ועידוד יזמות אשר משלבת מרכיבים ערכיים וחברתיים לצד מטרות עסקיות; בשל העובדה כי הצטרפות המבקשת לדיון, לרבות בשלב זה, לא תגרום לצדדים כל נזק; ובשל החשיבות הציבורית הרבה בבחינת הסוגיה שהועלתה בבקשה זו, וגיבוש הכרעה בעתירה הנדונה, בפרט למען פיתוח יוזמות עסקיות חברתיות עתידיות.

85. ב"כ העותרת הסכים באדיבותו לבקשה.

ב"כ המשיב 1 הסכימה להגשת הבקשה אך טרם גיבשה עמדתה ומבקשת להעביר את תגובתה ישירות לבית המשפט הנכבד.

ב"כ המשיב 2 הסכים באדיבותו לבקשה.

מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה.

היום, 14.4.11



דנה טבצ'ניק, עו"ד
ב"כ המבקשים

תוכן עניינים

י'לא על הפילנתרופיה לבדה – מיזמים עסקיים חברתיים בישראל- מיפוי ראשוני וסקירה
השוואתית" (2009), עו"ד רחל בנימין, עמ' 6-38. – **נספח א'.**

י'פיתוח כלכלי קהילתי", (2008), דניאל פלונשטיין, עמ' 37-39. – **נספח ב'.**

י'פיתוח כלכלי קהילתי", (2008), דניאל פלונשטיין, עמ' 8 - 9. – **נספח ג'.**